ГОСУДАРСТВЕННАЯ
ОБЩЕСТВЕННО-ПОЛИТИЧЕСКАЯ
БИБЛИОТЕКА
1220003

ЦТ

Библиотека
Института Ленина
при Ц.К. Р.К.П. (б.)
1030
25

По вопросу объ изданіи общихъ для Имперіи и Великаго Княжества Финляндскаго законовъ.

Предъявленные Правительству въ Государственной Думѣ запросы по финляндскимъ дѣламъ и разъясненія, данныя по поводу этихъ запросовъ Предсѣдателемъ Совѣта Министровъ, имѣютъ выдающееся значеніе для Россіи. Для всѣхъ, нежелающихъ сознательно закрывать глаза, стало ясно, что отношенія Финляндіи къ остальной Имперіи сложились въ формы не только неправильныя, но, что еще важнѣе, въ формы, отъ которыхъ страдаютъ права, интересы и достоинство Россіи. Для всѣхъ стало понятно, что подобное положеніе продолжаться долѣе не можетъ и что явилась настоятельная потребность установить болѣе правильныя отношенія Имперіи къ названной ея окраинѣ.

Но, если въ общественномъ сознаніи уже до извѣстной степени твердо укоренилось убѣжденіе въ необходимости оградить Россію отъ посягательствъ на нее со стороны Финляндіи, все же для многихъ даже государственныхъ и общественныхъ дѣятелей далеко еще не столь ясно, въ какомъ направленіи должны быть выработаны необходимыя для того мѣропріятія и какимъ образомъ они должны быть проведены въ жизнь.

Такая же неопредѣленность замѣчается, къ сожалѣнію, у насъ и по капитальному, но лишь вскользь затронутому въ рѣчи Статсъ-Секретаря Столыпина вопросу о соотношеніи между законодательствами имперскимъ и мѣстнымъ финляндскимъ. По этому вопросу, какъ впрочемъ почти по всѣмъ другимъ, особаго вниманія заслуживаетъ мнѣніе, которое въ конечномъ выводѣ сводится къ тому, что при установленіи какихъ бы то ни было мѣръ по Финляндіи слѣдуетъ прежде всего опасаться раздражать мѣстное населеніе, надлежитъ чутко прислушиваться къ его желаніямъ, путемъ возможныхъ уступокъ добиваться соглашенія съ нимъ, прививать ему чувства благорасположенія и благодарности къ Россіи, что въ конечномъ выводѣ и должно побудить самихъ финляндцевъ искать сближенія съ Россіею.

Едва ли стоитъ доказывать, насколько подобная политика была бы непригодна для достиженія намѣченной цѣли. Русское

Правительство послѣдовательно со времени покоренія Финляндіи, въ теченіе 100 лѣтъ, держалось такого именно образа дѣйствій. Современная дѣйствительность въ краѣ, сложившаяся подъ вліяніемъ указанной системы, служитъ для нея суровымъ и безапеляціоннымъ обвинительнымъ приговоромъ. Точно такіе же плоды приносило примѣненіе этой системы и на другихъ окраинахъ.

Впрочемъ, подобное явленіе представляется сполнѣ естественнымъ. Здоровая государственная политика не можетъ основываться на чувствительности. И въ частномъ быту, а въ особенности въ государственной жизни нельзя строить какіе либо расчеты на чувствѣ благодарности. Равнымъ образомъ никакими поблажками и заигрываніемъ нельзя достигнуть успѣшнаго разрѣшенія государственныхъ задачъ. Непомѣрная уступчивость всегда признается признакомъ слабости физической, умственной или нравственной и порождаетъ все усиливающуюся требовательность. Въ политикѣ слабость вызываетъ не состраданіе, а презрѣніе. Слабымъ пользуются, его эксплоатируютъ, но съ нимъ не считаются. Въ отношеніи къ окраинамъ должно быть принято за основное начало, что интересы государства въ его цѣломъ стоятъ выше интересовъ мѣстныхъ, что всѣ частныя выгоды уступаютъ пользѣ общаго. Поэтому, всѣ стремленія окраинъ лишь постольку подлежатъ удовлетворенію, поскольку они не наносятъ ущерба всей Россіи, вожделѣнія же, прямо направленныя во вредъ Россіи, должны быть отклоняемы безусловно.

Притомъ необходимо въ мѣропріятіяхъ, касающихся окраинъ, держаться такого способа ихъ проведенія въ жизнь, чтобы само мѣстное населеніе на опытѣ убѣдилось въ выгодности для себя содѣйствовать единенію съ Россіею и въ невыгодѣ всякаго уклоненія отъ подобнаго сближенія.

Лишь такого рода политика, ясно усвоенная и съ твердостью проводимая, можетъ внушить къ себѣ уваженіе со стороны инородцевъ, а въ этомъ уваженіи лежитъ залогъ успѣха русскаго дѣла на окраинахъ.

Съ указанной точки зрѣнія необходимо разсматривать и вопросъ объ отношеніяхъ законодательства общаго къ особому законодательству Финляндіи.

Прежде чѣмъ высказать окончательное по оному заключеніе и съ цѣлью болѣе всесторонняго его выясненія, не лишне остановиться на нѣкоторыхъ предположеніяхъ, насколько извѣстно, отчасти уже разработанныхъ и вылившихся уже въ болѣе или менѣе опредѣленную форму.

Сущность одного проекта заключается въ слѣдующемъ. По закону 3 Февраля 1899 г. законодательные вопросы, касающіеся Имперіи со включеніемъ Великаго Княжества Финляндскаго,

получали разрѣшеніе въ Государственномъ Совѣтѣ, но при участіи Финляндскаго Генералъ-Губернатора, Министра Статсъ-Секретаря и особо назначаемыхъ Сенаторовъ Императорскаго Финляндскаго Сената. Манифестомъ 22 Октября 1905 г. дѣйствіе основныхъ положеній 3 Февраля было пріостановлено, но не отмѣнено. Въ Манифестѣ 6 Августа 1905 г. предуказывается участіе представителей Финляндіи въ законодательныхъ установленіяхъ Имперіи для разсмотрѣнія дѣлъ, затрагивающихъ совокупно интересы Великаго Княжества и остальныхъ частей Россіи. Такое же предуказаніе, хотя въ менѣе категоричной редакціи, можно усмотрѣть и въ Манифестѣ 20 Февраля 1905 г. Между тѣмъ, ни въ основныхъ законахъ, ни въ учрежденіяхъ Государственной Думы и Государственнаго Совѣта не включено постановленій, опредѣляющихъ участіе представителей населенія Финляндіи въ разработкѣ касающихся ея общихъ законодательныхъ вопросовъ. Совокупность всѣхъ этихъ данныхъ приводитъ къ убѣжденію, что въ нашемъ законодательствѣ содержится пробѣлъ относительно порядка разработки такъ называемыхъ законовъ «общегосударственныхъ». Пробѣлъ долженъ быть восполненъ, путемъ возстановленія, примѣнительно къ современнымъ условіямъ, дѣйствія положеній 3 Февраля. Въ соотвѣтствіе съ симъ предлагается, при разсмотрѣніи и разрѣшеніи законовъ «общегосударственнаго значенія», вводить въ составъ Государственной Думы и Государственнаго Совѣта представителей, смотря по роду дѣлъ, отъ Финляндскихъ Сейма или Сената.

Даже простое ознакомленіе съ настоящимъ проектомъ, который на первый взглядъ можетъ представляться совершенно понятнымъ и простымъ, вызываетъ нѣкоторыя сомнѣнія; при болѣе же внимательномъ обсужденіи проекта, сомнѣнія эти не только не разсѣиваются, но еще сгущаются.

Прежде всего, едва ли правильно основывать проектъ на томъ соображеніи, что законъ 1899 г. какъ неотмѣненный, долженъ почитаться до извѣстной степени дѣйствующимъ и что проектъ является какъ бы возстановленіемъ дѣйствія означеннаго закона. Правда, Манифестъ и основныя положенія 3 Февраля 1899 г. до сихъ поръ формально не отмѣнены. Однако, они были пріурочены къ существовавшему въ Россіи въ то время строю государственнаго управленія и законодательства, къ организаціи и дѣятельности дореформеннаго Государственнаго Совѣта. Поэтому, съ установленіемъ новаго порядка изданія законовъ, съ учрежденіемъ Государственной Думы и преобразованіемъ Государственнаго Совѣта, законъ 1899 г. уже болѣе не можетъ почитаться сохранившимъ какую либо силу и нынѣ нельзя уже говорить о *возстановленіи его дѣйствія*. Точно также неосновательна и ссылка на Высочайшія предуказанія, содержащіяся въ Манифестахъ 6 Августа 1905 г. и

20 Февраля 1906 г. Не будучи облечены въ законодательную форму, эти предуказанія не могутъ имѣть нынѣ иного значенія, кромѣ историческаго. Они свидѣтельствуютъ о томъ, что во время обнародованія помянутыхъ Манифестовъ Верховная Власть имѣла намѣреніе опредѣлить особый порядокъ изданія законовъ, которые должны воспріять силу въ Россіи со включеніемъ Великаго Княжества. Съ теченіемъ времени, подъ вліяніемъ новыхъ обстоятельствъ, Верховная Власть отъ этого намѣренія отказалась, запечатлѣвъ окончательную свою волю въ утвержденныхъ 23 Апрѣля 1906 г. основныхъ государственныхъ законахъ, въ коихъ ни о какихъ «общегосударственныхъ» законахъ не упоминается.

Равнымъ образомъ, недостаточно обосновано заявленіе, будто въ нашемъ законѣ имѣется пробѣлъ относительно порядка разсмотрѣнія вопросовъ «общегосударственныхъ». Дѣйствующіе основные законы совершенно опредѣлительно установляютъ теченіе законодательныхъ дѣлъ (ст. 86 и 87). Этотъ порядокъ, въ качествѣ общаго, подлежитъ примѣненію ко всѣмъ законодательнымъ вопросамъ, развѣ бы въ законѣ было спеціальное изъятіе въ отношеніи тѣхъ или иныхъ точно упомянутыхъ разрядовъ дѣлъ. Въ примѣненіи къ Финляндіи подобное изъятіе и установлено—для внутреннихъ дѣлъ Великаго Княжества, для которыхъ принятъ особый порядокъ законодательства (осн. зак., ст. 2). Постановленіе это, какъ правило исключительное, не подлежитъ распространительному толкованію, а потому не можетъ быть сомнѣнія, что вопросы, выходящіе за предѣлы «внутреннихъ» финляндскихъ дѣлъ, должны быть разрѣшаемы въ общемъ нормальномъ порядкѣ законодательства, хотя бы утвержденные въ семъ порядкѣ законы и имѣли получить обязательную силу въ Великомъ Княжествѣ.

Изъ сказаннаго явствуетъ, что при разработкѣ обсуждаемаго законопроекта было бы совершенно неправильно связывать себя обязательною преемственностью съ положеніями болѣе не дѣйствующаго закона 3 Февраля 1899 г. и что въ нашемъ законодательствѣ не имѣется пробѣла, который обязательно требовалъ бы восполненія въ отношеніи разрѣшенія дѣлъ, касающихся Россіи со включеніемъ Великаго Княжества Финляндскаго.

Если, такимъ образомъ, отрѣшиться отъ предвзятаго убѣжденія въ необходимости принятія обсуждаемаго проекта по указаннымъ выше формальнымъ основаніямъ, то тотчасъ же противъ него являются весьма вѣскія возраженія.

Не подлежитъ, прежде всего, никакому сомнѣнію, что подобный проектъ вызоветъ противъ себя вполнѣ отрицательное отношеніе въ Финляндіи. Стоитъ лишь вспомнить, какую бурю поднялъ въ краѣ законъ 1899 г., чтобы сказать безошибочно,

что теперь, когда подъ вліяніемъ послабленій со стороны Россіи притязанія Финляндіи на особую государственность поднялись до небывалой высоты, проектъ возбудитъ противъ себя еще большее негодованіе.

Не удовлетворяя цѣли умиротворенія Финляндіи, проектъ является вреднымъ въ интересахъ Россіи. Если вникнуть въ сущность его, то оказывается, что, по мысли проекта, одна часть государства—Финляндія—противопоставляется остальной Россіи, какъ двѣ равныя величины.

Учрежденія государственныя устраняются отъ ввѣреннаго имъ, въ силу основныхъ законовъ, участія въ законодательствѣ по вопросамъ всего государства, за то финляндскій сеймъ, изъ учрежденія чисто мѣстнаго, поднимается на уровень установленія государственнаго и получаетъ право извѣстнаго вмѣшательства въ дѣла остальной Россіи, изъятыя нынѣ изъ его вѣдѣнія [1]).

Выше Государственной Думы и Государственнаго Совѣта создаются новыя установленія, какъ бы «общегосударственная» Дума и «общегосударственный» Совѣтъ.

Вмѣсто единаго государственнаго законодательства, съ подсобнымъ, по внутреннимъ финляндскимъ дѣламъ, особымъ законодательствомъ, устанавливаются два равнозначущихъ порядка, для разсмотрѣнія дѣлъ, касающихся Россіи безъ Финляндіи и Финляндіи безъ Россіи, и третій высшій, для разсмотрѣнія дѣлъ «общегосударственныхъ».

Всѣ эти измѣненія вызываютъ необходимость въ коренномъ пересмотрѣ основныхъ законовъ. Съ изложеннымъ выводомъ можно не согласиться лишь въ томъ случаѣ, если признать, что и теперь Финляндія въ силу закона является самостоятельнымъ государственнымъ организмомъ и что вводимыя проектомъ дополненія въ учрежденія Думы и Совѣта не повліяютъ на составъ и кругъ вѣдомства этихъ учрежденій, которыя останутся тѣмъ же, чѣмъ являются теперь, съ измѣненіемъ основныхъ законовъ. Первое положеніе не нуждается, повидимому въ опроверженіи. Второе положеніе, если бы оно было принято, представлялось бы также безусловно ошибочнымъ. Всякое учрежденіе опредѣляется своимъ законнымъ составомъ и своею компетенціею. Отсюда ясно, что если, хотя бы нося одно общее названіе, какое либо установленіе въ различныхъ составахъ имѣетъ строго отграниченный для каждаго состава кругъ предметовъ вѣдомства, то въ каждомъ такомъ составѣ оно является учрежденіемъ самостоятельнымъ. То же самое будетъ, если для рѣшенія «общегосударственныхъ» дѣлъ будетъ установленъ

---

[1]) Эта роль Сейма должна проявиться съ особою силою, если, помимо выбора представителей въ Государственную Думу и Государственный Совѣтъ, на заключеніе Сейма будутъ, согласно мнѣнію нѣкоторыхъ лицъ, еще вноситься законопроекты, подлежащіе разсмотрѣнію въ «общегосударственномъ» порядкѣ.

спеціальный составъ Думы и Совѣта. При этомъ, конечно, умалится значеніе нормальныхъ Думы и Совѣта и естественно подкрѣпится теорія объ особомъ государствѣ Финляндіи, стоящемъ рядомъ съ Россіей, а не составляющемъ нераздѣльную ея часть. Вмѣстѣ съ тѣмъ получитъ вѣское подтвержденіе и мнѣніе финляндцевъ, будто государственныя власти и учрежденія, безъ участія властей и учрежденій самой Финляндіи, не имѣютъ ни въ какомъ случаѣ права вмѣшательства въ дѣла ея, хотя бы эти дѣла затрогивали интересы остальной Имперіи. Едва ли подобный результатъ можетъ способствовать поднятію престижа Россіи въ глазахъ финляндцевъ и установленію надлежащихъ отношеній между окраиною и всѣмъ государствомъ.

Независимо отъ всего сказаннаго, нельзя упускать изъ вида и тѣ трудно разрѣшимые, а подчасъ и совершенно неразрѣшимые вопросы, которые тѣсно связаны съ осуществленіемъ означеннаго проекта. Въ видѣ примѣровъ можно привести хотя бы слѣдующіе:

1) Какъ уже было выяснено выше, проектъ основывается на внутреннемъ признаніи особой финляндской государственности и на отрицаніи права Россіи вмѣшиваться въ какія бы то ни было дѣла Финляндіи. Логическимъ выводомъ изъ этой посылки является необходимость провести предлагаемую реформу, затрагивающую не только Россію, но и Финляндію, черезъ законодательные аппараты какъ Имперіи, такъ и Великаго Княжества. Можно сказать съ увѣренностью, что Сеймъ подобнаго проекта въ настоящее время не одобритъ. Такимъ образомъ, оставалось бы утвердить законъ объ «общегосударственномъ» законодательствѣ и о соотвѣтственномъ измѣненіи сеймоваго устава въ общемъ порядкѣ, что, съ точки зрѣнія какъ финляндцевъ, такъ и сторонниковъ проекта, должно быть признаваемо актомъ незакономѣрнымъ и насильственнымъ по отношенію къ Финляндіи.

2) Нынѣ, по основнымъ законамъ, всѣ дѣла законодательнаго характера, за точно указанными исключеніями, подлежатъ вѣдѣнію Государственной Думы и Государственнаго Совѣта. Съ раздѣленіемъ этихъ установленій хотя бы на два присутствія, кто явится уполномоченнымъ для распредѣленія дѣлъ между тѣмъ и другимъ? Попытки законодательнаго разграниченія дѣлъ на государственныя и общегосударственныя, судя по бывшимъ до сихъ поръ примѣрамъ, едва ли приведутъ къ удовлетворительному результату; во всякомъ случаѣ новая попытка въ данномъ направленіи была бы сопряжена съ колоссальною работою и потребовало бы массы времени, а до завершенія этого труда всякій вопросъ, по коему возникало бы сомнѣніе, относится ли онъ къ той или иной категоріи, оста-

влялся бы безъ движенія. Такое рѣшеніе являлось бы нелѣпостью, а потому распредѣленіе дѣлъ, иначе говоря, установленіе компетенціи того и другого законодательнаго органа, пришлось бы довѣрить усмотрѣнію административной власти, что, казалось бы, едва ли можетъ быть допущено.

3) Въ виду того, что было бы иногда невозможно расчленять законопроекты, лишь въ извѣстной части касающіеся Имперіи со включеніемъ Великаго Княжества, въ остальныхъ же частяхъ касающіеся лишь Имперіи или же одной Финляндіи, подобные законопроекты въ полномъ объемѣ должны были бы разсматриваться порядкомъ «общегосударственнымъ». Получили ли бы русскія государственныя установленія, а равно сеймъ право измѣненія, дополненія или отмѣны закона, утвержденнаго означеннымъ порядкомъ, или же всякое измѣненіе въ таковомъ законѣ должно было бы послѣдовать въ томъ же порядкѣ? Разрѣшеніемъ этого вопроса въ одномъ смыслѣ все «общегосударственное» законодательство можетъ быть сведено на нѣтъ, а въ другомъ—значительная часть русскаго законодательства обрекается, въ ущербъ интересамъ Россіи, на значительныя стѣсненія, сопряженныя съ теченіемъ «общегосударственныхъ» дѣлъ.

4) Какое направленіе получитъ дѣло, которое будетъ внесено въ нормальный составъ Государственной Думы и Государственнаго Совѣта, если въ связи съ послѣдовавшими измѣненіями проекта или во время преній выяснится, что оно въ той или иной мѣрѣ касается Финляндіи, а также въ обратномъ случаѣ дѣло, внесенное въ «общегосударственные» Думу и Совѣтъ, если оно лишится своего «общегосударственнаго» значенія или же таковое не будетъ признано за нимъ?

5) Какъ будутъ разрѣшаться «общегосударственныя» дѣла, если, какъ было въ текущемъ году, Финляндскій сеймъ окажется распущеннымъ и его представители лишатся, вслѣдствіе этого, своихъ полномочій. Если же сеймъ будетъ выбирать представителей на каждый разъ, то какъ будутъ разрѣшаться дѣла во время каникулъ сейма, не совпадающихъ съ перерывомъ занятій въ Думѣ и въ Совѣтѣ?

Всѣ высказанныя здѣсь сомнѣнія по поводу обсуждаемаго предположенія могли бы быть въ значительной степени отражены указаніемъ на успѣшное дѣйствіе закона 3 Февраля 1899 г. Но такого указанія сдѣлать нельзя. Здѣсь не былъ бы у мѣста критическій разборъ этого закона, созданнаго съ тою же благою цѣлью, которою руководствуются и сторонники настоящаго проекта; можно лишь сказать, что эта цѣль не была достигнута закономъ 3 Февраля. Ему присущи всѣ недостатки проекта, хотя и въ очень ослабленной формѣ, ибо онъ получалъ примѣненіе въ Государ-

ственномъ Совѣтѣ прежняго устройства, учрежденіи не законодательномъ, а законосовѣщательномъ. Если засимъ всѣ его недостатки не успѣли вполнѣ обнаружиться, то лишь потому, что по правиламъ его обсуждался всего лишь одинъ законопроектъ о введеніи новаго устава о воинской повинности въ Великомъ Княжествѣ Финляндскомъ [1]). Но и въ этомъ единичномъ случаѣ законъ 3 Февраля вовсе не оправдалъ возлагавшихся на него надеждъ. При этомъ онъ оказался также до крайности громоздкимъ и неудобнымъ. Вслѣдствіе сего Правительство къ нему болѣе не прибѣгало; когда, напримѣръ, при разсмотрѣніи въ Государственномъ Совѣтѣ внесеннаго въ него законопроекта о принятіи и оставленіи русскаго подданства выяснилось, что проектъ этотъ подлежитъ направленію въ порядкѣ закона 3 Февраля, то онъ былъ снятъ съ обсужденія и оставленъ безъ движенія.

На законъ 3 Февраля 1899 г. слѣдуетъ, съ точки зрѣнія государственной, смотрѣть какъ на одну изъ крупныхъ политическихъ ошибокъ, въ такомъ множествѣ въ теченіе 100 лѣтъ допущенныхъ нами по отношенію къ Финляндіи. Единственную пользу, которую Россія получила отъ финляндской революціи, заключается въ томъ, что, благодаря требованіямъ съ финляндской стороны, законъ этотъ потерялъ силу и не воскресъ въ томъ или другомъ видѣ при утвержденіи новыхъ положеній о Государственной Думѣ и Государственномъ Совѣтѣ и при изданіи новыхъ основныхъ государственныхъ законовъ. Возвращать его къ жизни нынѣ было бы сугубою ошибкою.

Поэтому обсуждаемый проектъ подлежитъ отклоненію самымъ рѣшительнымъ образомъ.

Другой проектъ, заслуживающій также, чтобы на немъ остановлено было вниманіе, въ общихъ чертахъ основывается на слѣдующихъ положеніяхъ: русская власть, въ обычномъ порядкѣ законодательства, имѣетъ несомнѣнное право издавать постановленія, обязательныя къ исполненію не только во внутреннихъ губерніяхъ, но и въ губерніяхъ финляндскихъ, за исключеніемъ, указаннымъ въ статьѣ 2 основныхъ государственныхъ законовъ (по внутреннимъ дѣламъ Финляндіи); при этомъ, однако, признается желательнымъ, чтобы въ составъ законодательныхъ установленій были введены, въ качествѣ постоянныхъ членовъ, представители отъ населенія Великаго Княжества. Подобная мѣра отвѣчала бы требованіямъ справедливости, ибо въ Государственной Думѣ лишены представительства лишь такія окраины, гражданскій бытъ которыхъ еще оказывается недостаточно развитымъ. Къ числу такихъ окраинъ Финляндія, конечно, не можетъ быть отнесена. Съ другой стороны, предла-

---

[1]) Здѣсь не принято въ счетъ установленіе въ теченіе 3 лѣтъ контингента новобранцевъ по Финляндіи для комплектованія одного финскаго баталіона.

гаемая мѣра представляется и цѣлесообразною, такъ какъ при обсужденіи законопроектовъ, касающихся Финляндіи, надлежащее освѣщеніе ихъ съ точки зрѣнія мѣстныхъ интересовъ и нуждъ можетъ быть лучше всего получено при условіи участія ея представителей въ законодательныхъ учрежденіяхъ. Сама Государственная Дума, при разсмотрѣніи проектовъ, касавшихся Степнаго края, практически уже встрѣтилась съ неудобствомъ, проистекающимъ отъ отсутствія въ ея средѣ членовъ, избранныхъ населеніемъ этого края.

Съ принципіальной точки зрѣнія привлеченіе выборныхъ отъ населенія Финляндіи къ постоянному участію въ занятіяхъ Государственной Думы и Государственнаго Совѣта не должно, повидимому, вызвать возраженій, несмотря даже на то, что окраина эта получила бы новую и притомъ крупную привилегію: сохраняя особое законодательство по внутреннимъ дѣламъ, участвовать въ разработкѣ законодательства Имперіи. Тѣмъ не менѣе, по соображеніямъ практическимъ, съ подобною привилегію можно было бы примириться, при установленіи надлежащихъ гарантій того, что мѣстное законодательство не явится орудіемъ для проведенія мѣръ, вредныхъ Россіи (объ этомъ будетъ изложено ниже).

По многимъ основаніямъ, и даже въ цѣляхъ сближенія Финляндіи съ прочими частями Россіи, совмѣстная работа представителей ихъ должна быть признана желательною. Пополненіе Думы и Совѣта нѣсколькими выборными отъ окраины не потребуетъ ломки основныхъ законовъ и не стоитъ ни въ какомъ противорѣчіи съ юридическимъ положеніемъ Великаго Княжества въ составѣ Россійскаго Государства.

Тѣмъ не менѣе немедленное и простое осуществленіе предлагаемой мѣры въ полномъ объемѣ представляется нынѣ едва ли возможнымъ по весьма вѣскимъ соображеніямъ.

Примѣненіе чисто внѣшняго равенства далеко не всегда отвѣчаетъ правильно понимаемому понятію справедливости. Напримѣръ, казалось бы, что въ выборномъ производствѣ нельзя найти начала, болѣе отвѣчающаго представленію о справедливости, нежели знаменитое требованіе «товарищей» о всеобщихъ, равныхъ, тайныхъ и прямыхъ выборахъ, между тѣмъ, при современныхъ условіяхъ, узаконеніе такого порядка выборовъ должно дать явно несправедливые результаты.

Точно также и въ обсуждаемомъ вопросѣ едва ли отвѣчало бы чувству справедливости предоставленіе полноты политическихъ правъ такой части населенія Имперіи, которая не несетъ полноты гражданскихъ обязанностей, которая не считаетъ себя составною частью государства, не радуется ея успѣхамъ, не болитъ его скорбями, готово основывать свое благополучіе

не на процвѣтаніи и могуществѣ Россіи, а на ея ослабленіи. Справедливо ли по отношенію къ Россіи ввѣрять дѣло высшаго попеченія о судьбѣ государства лицамъ, видящимъ въ Россіи своего врага и въ корнѣ отрицающимъ русскую государственность.

Противъ сказаннаго можетъ быть приведено, въ видѣ возраженія, что дѣйствующій избирательный законъ ввелъ въ составъ Государственной Думы и Государственнаго Совѣта представителей и другихъ окраинъ, столь же отрицательно, какъ и Финляндія, относящихся къ Россіи, и что наличность въ названныхъ установленіяхъ нѣсколькихъ выборныхъ отъ Финляндіи не можетъ оказывать существенное вліяніе на постановляемыя ими рѣшенія.

Въ задачу настоящей записки не входитъ критика избирательнаго нашего закона. Весьма возможно, однако, что слишкомъ широкое допущеніе въ законодательныя установленія инородцевъ, готовыхъ отдѣлять свою судьбу отъ судьбы Россіи, является существеннымъ въ немъ несовершенствомъ, послѣдствія котораго во всей наглядности обнаружатся со временемъ. Во всякомъ случаѣ нѣтъ ни одной окраины, столь обособленной отъ Россіи, какъ Финляндія, а потому едва ли можно основывать заключеніе по настоящему вопросу на далеко не убѣдительномъ примѣрѣ другихъ окраинъ.

Что касается второго возраженія о возможномъ вліяніи финляндскихъ голосовъ на постановленія Государственной Думы и Государственнаго Совѣта, то это замѣчаніе переноситъ обсужденіе даннаго вопроса изъ области принципіальной въ область чисто практическую. Если стать на такую точку зрѣнія, то, конечно, можно допустить съ большою долею вѣроятія, что въ значительномъ большинствѣ случаевъ финляндцы депутаты не окажутъ сколько нибудь замѣтнаго вліянія на судьбу отдѣльныхъ законопроектовъ. Могутъ быть однако случаи, при обсужденіи вопросовъ, вызывающихъ сомнѣнія, а къ таковымъ въ настоящее время, къ сожалѣнію, приходится относить зачастую вопросы о направленіи государственной политики на окраинахъ, когда даже небольшое количество голосовъ способно дать перевѣсъ тому или иному мнѣнію.

Присутствіе финляндцевъ въ русскихъ законодательныхъ учрежденіяхъ представляло бы нынѣ другую, болѣе серьезную опасность. Они усилили бы существующую уже въ Думѣ и Совѣтѣ систематическую инородческую оппозицію идеѣ государственнаго единства. Не слѣдуетъ забывать, что всякая хотя бы и немногочисленная, но выдержанная, сплоченная и упорно преслѣдующая свои цѣли группа (а таковою несомнѣнно окажется группа финляндцевъ) можетъ всегда получить несообразное съ количественнымъ ея составомъ значеніе при боль-

шинствѣ, какъ у насъ, нѣсколько дряблымъ, недостаточно объединенномъ на національной идеѣ и недостаточно проникнутомъ чувствомъ государственности. Въ этомъ смыслѣ представители населенія Финляндіи способны оказать не бьющее въ глаза, но весьма ощутительное вліяніе на весь ходъ законодательства. Вѣское подтвержденіе этому можно видѣть въ той роли, которую два финляндскихъ сенатора играли въ Государственномъ Совѣтѣ при обсужденіи въ 1901 г. проекта устава о воинской повинности въ Великомъ Княжествѣ.

Переходя затѣмъ къ соображенію о цѣлесообразности привлеченія представителей финляндской окраины къ законодательной работѣ въ имперскихъ установленіяхъ, нельзя, конечно, не признать, что всестороннее освѣщеніе въ нихъ каждаго разсматриваемаго вопроса наилучшимъ образомъ способствуетъ правильному его разрѣшенію. Съ этой общей, нѣсколько отвлеченной точки зрѣнія вся Россія до извѣстной степени должна быть заинтересована въ томъ, чтобы при сужденіи о дѣлахъ, касающихся между прочимъ Финляндіи, былъ услышанъ голосъ мѣстныхъ выборныхъ. Реальную же, осязательную пользу отъ этого получитъ по преимуществу населеніе самой Финляндіи. Необходимо, однако, въ интересахъ установленія правильныхъ отношеній между Россіею и Финляндіею, чтобы оно проникло такимъ сознаніемъ. Въ этомъ смыслѣ, излишняя поспѣшность со стороны Россіи можетъ быть прямо вредною. Если со стороны Россіи будетъ выражено настойчивое требованіе, чтобы въ Думу и Совѣтъ были введены представители Финляндіи, то подобное требованіе будетъ легко истолковано такимъ образомъ, что Россія нравственно не считаетъ себя въ правѣ, безъ участія финляндцевъ, рѣшать общегосударственныя дѣла. Совсѣмъ инымъ станетъ положеніе, если финляндцы, познавъ на опытѣ невыгоду для себя уклоненія отъ совмѣстной государственной работы съ русскими, сами станутъ добиваться чести быть принятыми въ составъ нашихъ законодательныхъ учрежденій. Уже одно такого рода стремленіе, когда оно проявится съ достаточною силою, способно болѣе содѣйствовать сближенію окраины съ центромъ Россіи, нежели рядъ мѣръ принудительнаго свойства.

Казалось бы, что предлагаемая постановка вопроса, при которой финляндцамъ открывается доступъ въ государственныя законодательныя установленія, но лишь подъ условіемъ, чтобы они проявили готовность добросовѣстно работать на благо общей родины Россіи, въ полной мѣрѣ удовлетворяетъ самымъ строгимъ понятіямъ о равноправіи, цѣлесообразности и справедливости. Идти же далѣе этого и ввести ихъ въ составъ назначныхъ установленій немедленно было бы и несправедливо, и неполитично. Не слѣдуетъ забывать и того, что

сами финляндцы ничуть не смущаются отъ отсутствія въ Сеймѣ представителей проживающаго въ краѣ русскаго населенія и не проявляютъ ни малѣйшей склонности предоставить ему избирательныя права, не смотря даже на то, что это населеніе несетъ всѣ мѣстныя тяготы наравнѣ съ коренными жителями края.

Остается сказать нѣсколько словъ о порядкѣ избранія депутатовъ отъ Финляндіи въ Государственную Думу и Государственный Совѣтъ, когда настанутъ необходимыя для того условія. Ни подъ какимъ видомъ не слѣдуетъ допустить, чтобы выборы депутатовъ производились Сеймомъ. Сеймъ является органомъ областнаго самоуправленія, къ предметамъ вѣдомства котораго относятся лишь внутреннія финляндскія дѣла. Онъ избирается порядкомъ, ничего общаго не имѣющимъ съ русскимъ избирательнымъ закономъ, причемъ и кругъ избирателей значительно шире, но за то устранено участіе русскаго населенія. Не въ интересахъ Россіи пріобщать Сеймъ къ дѣламъ государственнымъ и вообще укрѣплять мѣстную областную обособленность. Поэтому необходимо будетъ принять надлежащія мѣры, чтобы представители отъ края въ Думу и Совѣтъ избирались непосредственно населеніемъ по системѣ, возможно близко согласованной съ русскою избирательною системою. Для этого потребуется выработать особый законъ. По означенному закону избранные депутаты должны являться представителями не *Великаго Княжества Финляндскаго*, а избравшей ихъ части населенія той или иной губерніи. Количество депутатовъ должно быть пріурочено къ способу исчисленія ихъ для другихъ окраинъ съ преобладающимъ инородческимъ населеніемъ. Наконецъ, необходимо обезпечить представительство русскаго населенія Финляндіи.

Этому послѣднему населенію, оплоту русской государственности въ краѣ, было бы вполнѣ умѣстно и правильно дать нынѣ же возможность имѣть своего представителя въ Государственной Думѣ. Такая мѣра была бы актомъ политической мудрости: она возвысила бы въ краѣ значеніе русскаго имени, доселѣ систематически принижаемаго. Нѣтъ также разумнаго основанія связывать въ данномъ дѣлѣ судьбу русскихъ въ Финляндіи съ судьбою самихъ финляндцевъ и лишать первыхъ представительства изъ за того только, что послѣдніе не усвоили себя сознанія о государственномъ единствѣ и мечтаютъ объ отдѣльномъ финляндскомъ государствѣ. Но, казалось бы, не слѣдуетъ останавливаться на этомъ, а можно идти еще далѣе, вводя предлагаемую реформу постепенно. Дѣйствительно, если отказаться отъ мысли о представительствѣ въ государственныхъ установленіяхъ отъ всего края, какъ отдѣльной единицы, то не можетъ встрѣтиться препятствій допустить избраніе предста-

вителей въ законодательныя установленія отъ тѣхъ мѣстностей Финляндіи, гдѣ населеніе окажется въ достаточной мѣрѣ къ тому подготовленнымъ. Напримѣръ, можно сказать съ увѣренностью, что жители Выборгской губерніи, вслѣдствіе историческихъ и бытовыхъ причинъ, значительно менѣе чуждаются Россіи, чѣмъ населеніе болѣе отдаленныхъ мѣстностей. Можно бы, въ виду сего, привести въ исполненіе проектируемое положеніе о выборахъ, прежде всего, въ Выборгской губерніи, распространяя по мѣрѣ возможности его дѣйствіе постепенно на весь край.

Все изложенное можетъ быть сведено къ слѣдующимъ основнымъ положеніямъ: 1) въ общемъ порядкѣ законодательства разрѣшаются всѣ вопросы, не относящіеся къ области внутреннихъ дѣлъ Великаго Княжества, хотя бы они его и касались; это положеніе должно не только быть признано въ теоріи, но и получить надлежащее примѣненіе на практикѣ; 2) постоянное участіе представителей населенія Финляндіи въ законодательныхъ установленіяхъ на одинаковыхъ съ другими окраинами основаніяхъ признается не только допустимымъ, но и желательнымъ, однако, лишь при условіи отказа этого населенія отъ стремленія къ особой государственности; это положеніе должно быть выражено вполнѣ опредѣленно, если и не въ видѣ закона, то въ какой либо иной формѣ, и ему должна быть дана особо широкая огласка; 3) для избранія представителей населенія Финляндіи имѣетъ быть выработанъ особый законъ, возможно ближе согласованный съ общимъ избирательнымъ закономъ; 4) русскому населенію края обезпечивается надлежащее представительство; 5) избирательный законъ вводится въ дѣйствіе: по отношенію къ русскому населенію немедленно, а по отношенію къ населенію инородческому—постепенно, по наступленіи въ различныхъ мѣстностяхъ края соотвѣтственныхъ условій.

На ряду съ вопросомъ о порядкѣ изданія государственными установленіями законовъ, обязательныхъ къ исполненію въ предѣлахъ Великаго Княжества Финляндскаго наравнѣ съ прочими мѣстностями Имперіи, о чемъ было говорено выше, стоитъ вопросъ объ «особомъ законодательствѣ» по «внутреннимъ дѣламъ» Финляндіи (осн. зак. ст. 2).

До послѣдняго времени законодательство это, въ формѣ какъ сеймоваго, такъ и административнаго, существовало и развивалось внѣ всякой связи съ законодательствомъ имперскимъ. Такое положеніе представляется явно неправильнымъ; послѣдствія его сказались не только въ рядѣ постановленій, нарушающихъ права и интересы Россіи, но и въ несогласномъ съ государственными потребностями общемъ направленіи мѣстнаго законодательства. Урегулированіе его является дѣломъ государственной важности. Необходимыя для того законы

должны поэтому послѣдовать въ общемъ порядкѣ. Означенный принципъ долженъ быть твердо установленъ государственною властью. Вмѣстѣ съ тѣмъ едва ли было бы возможно въ короткій срокъ пересмотрѣть всю систему мѣстнаго законодательства. На первыхъ порахъ было бы, повидимому, достаточно устранить наиболѣе рѣзко выяснившіяся въ немъ несовершенства.

Самымъ существеннымъ въ семъ отношеніи вопросомъ является, конечно, правильное опредѣленіе предѣловъ мѣстнаго законодательства, того, что слѣдуетъ понимать подъ «внутренними дѣлами» Финляндіи. Въ качествѣ теоретическаго опредѣленія можно принять, что внутренними дѣлами края являются лишь тѣ, коими не затрагиваются права и интересы ни всего государства, ни какихъ либо иныхъ мѣстностей Имперіи. Но такое опредѣленіе не облегчаетъ еще практическаго разрѣшенія даннаго вопроса.

Казалось бы, что наиболѣе простой и удобный исходъ слѣдуетъ искать въ разграниченіи, путемъ перечня, вопросовъ внутреннихъ для Финляндіи отъ всѣхъ прочихъ. Имѣя въ своемъ распоряженіи достаточно подробный перечень дѣлъ, признаваемыхъ внутренними финляндскими, власти, какъ мѣстныя, такъ и центральныя, могли бы безошибочно рѣшать въ каждомъ частномъ случаѣ, подлежитъ ли возбужденный вопросъ компетенціи особаго или же общаго законодательства.

Несмотря на свою кажущуюся простору и наглядность, перечневая система должна бы, въ примѣненіи къ настоящему дѣлу, вызывать серьезныя затрудненія. Составить удовлетворительный, а тѣмъ болѣе исчерпывающій перечень всѣхъ чисто мѣстныхъ вопросовъ законодательнаго характера почти невозможно. Этимъ объясняется, почему и однородныя по существу, неоднократно производившіеся доселѣ попытки, путемъ перечня, разграничить дѣла «общегосударственнаго» значенія потерпѣли неудачи и не привели къ благопріятному результату.

Еще большее значеніе слѣдуетъ придать тому обстоятельству, что утвержденіе подобнаго перечня оказалось бы неотвѣчающимъ государственной пользѣ, при современномъ состояніи умовъ въ краѣ. Для поясненія этой мысли можно указать на то, что такіе вопросы, какъ устройство внутреннихъ путей сообщенія, регулированіе въ краѣ торговли и промысловъ и т. п., при составленіи перечня должны были бы быть, внѣ всякаго сомнѣнія, отнесены къ «внутреннимъ дѣламъ» Финляндіи, между тѣмъ опытъ уже показалъ, что въ эту невинную оболочку финляндское мѣстное законодательство нашло способъ вложить содержаніе въ ущербъ остальной Россіи. То же самое можетъ повториться почти со всякимъ другимъ вопросомъ.

При такихъ обстоятельствахъ, едва ли можно было найти много разрядовъ вопросовъ, которые, притомъ или иномъ ихъ разрѣшеніи, останутся безспорно въ области «внутреннихъ дѣлъ» Великаго Княжества; иначе говоря, заботясь объ огражденіи Россіи и не имѣя возможности относиться къ мѣстной законодательной работѣ безъ нѣкоторой доли подозрительности, русской власти пришлось бы въ перечень внести такое незначительное количество дѣлъ, что роль «особаго законодательства» Финляндіи было бы фактически сведено къ нулю.

Едва ли такой результатъ долженъ входить въ задачу русской политики. Если бы широкое областное самоуправленіе, дарованное Финляндіи статьею 2 основныхъ законовъ, было признано несовмѣстимымъ съ пользою государства, то надлежало бы соотвѣтственно измѣнить положеніе этой окраины въ составѣ Россіи; пока же статья 2 упомянутыхъ законовъ дѣйствуетъ, необходимо не подвергать финляндское самоуправленіе излишнимъ стѣсненіямъ.

Въ заключеніе нельзя еще не замѣтить, что всякій перечень, по необходимости, будетъ упоминать не о конкретныхъ отдѣльныхъ вопросахъ, а о родахъ вопросовъ. Несомнѣнно, что многія законодательныя предположенія, какъ бы подробно и вдумчиво ни былъ составленъ перечень, не улягутся полностью въ то или иное изъ его опредѣленій, а подойдутъ подъ него лишь въ извѣстной части. Въ этихъ случаяхъ, которые будутъ допускать возможность толкованій въ ту и другую сторону, неизбѣжны тренія между властями русскими и мѣстными финляндскими, а подобныя тренія будутъ поддерживать длительное и постоянно вновь оживляемое неудовольствіе въ краѣ и подавать поводъ къ жалобамъ на притѣсненіе Финляндіи со стороны Россіи, при томъ даже безъ всякой пользы для дѣла.

Всѣ указанныя соображенія приводятъ къ убѣжденію, что при опредѣленіи «внутреннихъ дѣлъ» Финляндіи необходимо, отказавшись отъ попытки выработать перечень этихъ дѣлъ, стать на совершенно иную точку зрѣнія—открыть въ области законодательства широкій просторъ мѣстной дѣятельности, лишь бы она не нарушала правъ и интересовъ Россіи. При такой постановкѣ, изъ сферы «особаго законодательства» были бы изъяты лишь немногіе вопросы, напр. законы основные, спеціально военные и морскіе, международные акты, а также законы, утвержденные въ общемъ порядкѣ законодательства; во всѣхъ же прочихъ отношеніяхъ могло бы безпрепятственно развиваться мѣстное законодательство, но, конечно, подъ условіемъ, чтобы оно касалось одной лишь Финляндіи и не нарушало правъ и интересовъ остальной Россіи. Съ своей стороны власти государственныя обязывались бы имѣть неослабный надзоръ за соблюденіемъ указанныхъ правилъ.

Осуществленіе подобнаго надзора представляется дѣломъ государственной важности: въ правильной его постановкѣ заинтересована вся Россія, наряду съ Финляндіею. Поэтому казалось бы необходимымъ основать его на твердомъ велѣніи положительнаго закона. Въ означенномъ законѣ надлежало бы, прежде всего, опредѣлить соотношеніе «особаго» законодательства къ законодательству общему. Соотношеніе это можетъ быть выражено въ немногихъ основныхъ положеніяхъ: «особое» законодательство имѣетъ чисто мѣстное значеніе: оно въ отведенныхъ ему предѣлахъ заступаетъ общее законодательство и является для него подсобнымъ. Въ этомъ качествѣ «особое» законодательство является составною частью законодательства государственнаго. Отсюда вытекаетъ, между прочимъ, требованіе, что «особое» законодательство не должно становиться въ противорѣчіе съ законодательствомъ общимъ, что въ порядкѣ мѣстномъ не могутъ быть измѣняемы или отмѣняемы законы, изданные въ общемъ порядкѣ, но что, напротивъ того, законъ финляндскій можетъ быть, въ подлежащихъ случаяхъ, отмѣненъ и измѣненъ закономъ, изданнымъ въ общемъ порядкѣ. На ряду съ этимъ необходимо перечислить тѣ законодательные вопросы, которые никакимъ образомъ не должны входить въ компетенцію мѣстныхъ законодательныхъ органовъ.

Надзоръ за соблюденіемъ означенныхъ требованій, а равно за тѣмъ, чтобы въ «особомъ» порядкѣ изданія законовъ не были нарушаемы права и интересы остальной Россіи, правильно возложить на Совѣтъ Министровъ и, въ частности, на его Предсѣдателя. Въ этомъ отношеніи законъ могъ бы значительную часть своихъ постановленій позаимствовать изъ Высочайше утвержденнаго, 20 Мая 1908 г., журнала Совѣта Министровъ, коимъ со стороны Россіи былъ сдѣланъ первый шагъ къ установленію такого рода контроля. Мысль, изложенная въ семъ журналѣ, подлежала бы лишь развитію въ томъ смыслѣ, что Совѣту Министровъ нужно бы предоставить право, если принятое Сеймомъ или Финляндскимъ Сенатомъ постановленіе законодательнаго характера касается, по мнѣнію Совѣта, также центральной Россіи, то подлежащій вопросъ вносить на обсужденіе Государственной Думы и Государственнаго Совѣта, отъ которыхъ зависѣло бы, въ случаѣ несогласія съ мнѣніемъ Совѣта Министровъ, оставить возбужденный имъ вопросъ безъ разсмотрѣнія, причемъ онъ получилъ бы направленіе въ «особомъ» порядкѣ, а въ противномъ случаѣ утвердить проектъ въ качествѣ закона общаго безъ измѣненій или съ надлежащими исправленіями, или же наконецъ отклонить проектъ по существу.

Вмѣстѣ съ тѣмъ надлежало бы оговорить право Думы и Совѣта предъявлять на общемъ основаніи запросы Предсѣда-

телю Совѣта Министровъ относительно пропуска въ «особомъ» порядкѣ законовъ, подлежащихъ вѣдѣнію государственныхъ законодательныхъ установленій или же нарушающихъ права и интересы Имперіи, а равно право ихъ взять на себя починъ по отмѣнѣ или измѣненію изданныхъ въ «особомъ» порядкѣ законовъ, если они будутъ признаны вредными для Имперіи. Упомянутыя права, въ силу дѣйствующаго закона, уже предоставлены Государственной Думѣ и Государственному Совѣту, такъ что въ семъ отношеніи не требовалось бы вводить чего либо новаго въ законъ. Тѣмъ не менѣе, въ устраненіе возможности всякаго рода кривотолковъ, если бы права эти не были оговорены при изданіи закона о соотношеніи особаго законодательства Финляндіи къ законодательству общему, казалось бы нелишнимъ подтвердить о сихъ полномочіяхъ.

Намѣченный здѣсь въ общихъ чертахъ порядокъ изданія для Финляндіи «особыхъ» законовъ, а также измѣненія и отмѣны ихъ, повидимому, въ достаточной мѣрѣ гарантируетъ интересы Имперіи. Вмѣстѣ съ тѣмъ, онъ не можетъ быть признаваемъ ни несправедливымъ по отношенію къ Финляндіи, отвѣчая подчиненному ея значенію по сравненію съ цѣлымъ государствомъ, ни даже слишкомъ стѣснительнымъ для нея. Столѣтняя исторія болѣе чѣмъ благожелательнаго отношенія Россіи къ Финляндіи служитъ порукою тому, что русская власть и впредь не будетъ излишне придирчиво относиться къ дѣятельности финляндскихъ установленій, а затѣмъ отъ этихъ установленій, ихъ такта и правильнаго пониманія ими роли Финляндіи въ качествѣ составной части единой Россіи, будетъ зависѣть испытывать какія либо неудобства отъ дѣйствія новыхъ правилъ или же ихъ вовсе не ощущать.

На основаніи всего изложеннаго, надлежало бы:

1) Признать въ принципѣ возможнымъ и даже желательнымъ участіе представителей отъ населенія Финляндіи въ Государственной Думѣ и въ Государственномъ Совѣтѣ на общихъ основаніяхъ.

2) Выработать избирательный законъ для Финляндіи, возможно близко согласованный съ избирательнымъ закономъ для другихъ окраинъ, причемъ должно быть въ надлежащей мѣрѣ обезпечено представительство русскаго населенія Финляндіи.

3) Ввести означенный законъ въ дѣйствіе: по отношенію къ русскому населенію—немедленно, по отношенію же къ туземному населенію—постепенно, на основаніи издаваемыхъ каждый разъ особыхъ законодательныхъ актовъ.

4) Разъяснить, что постановленія, касающіяся Финляндіи, если одновременно касаются и другихъ частей Имперіи, издаются въ порядкѣ общаго законодательства (зак. осн. ст. 86 и 87) и что въ этомъ же порядкѣ могутъ быть изда-

Институтъ ... им. М.К. Р.К.П. (б.)
122003

ваемы постановленія, касающіяся Финляндіи, если они затрогиваютъ и государственные интересы, а равно быть измѣняемы, дополняемы и отмѣняемы постановленія, изданныя въ порядкѣ особаго законодательства (зак. осн. ст. 2), если окажется, что сіи постановленія касаются и иныхъ, кромѣ Финляндіи, частей Имперіи или затрогиваютъ государственные интересы.

5) Разъяснить, что въ порядкѣ особаго законодательства издаются постановленія, касающіяся одной лишь Финляндіи, и постановить, что въ этомъ порядкѣ не могутъ быть издаваемы постановленія, составляющія предметъ основныхъ государственныхъ законовъ, а равно относящіяся до вопросовъ государственной обороны и внѣшнихъ сношеній государства, и не могутъ быть измѣняемы, дополняемы и отмѣняемы постановленія, изданныя въ порядкѣ общаго законодательства.

6) Вмѣнить въ обязанность Совѣту Министровъ имѣть наблюденіе за тѣмъ, чтобы въ проектахъ постановленій, подлежащихъ изданію въ порядкѣ особаго законодательства, не содержалось правилъ, несогласныхъ съ требованіями статьи 4 или нарушающихъ государственные интересы.

7) Указать, что Государственной Думѣ и Государственному Совѣту предоставлено, на общихъ основаніяхъ (учр. Гос. Дум. ст. 32 и 33: учр. Гос. Сов. ст. 43 и 44), право законодательнаго почина по предметамъ, упомянутымъ въ статьѣ 3, и право предъявленія запросовъ Правительству по отношенію къ исполненію имъ обязанности, указанной въ статьѣ 5.

Приложеніе.

Въ настоящемъ приложеніи затрогиваются два вопроса, имѣющіе если не непосредственную, то во всякомъ случаѣ весьма близкую связь съ существомъ записки о соотношеніи имперскаго и финляндскаго законодательствъ.

Первый вопросъ касается языка, на которомъ издаются постановленія «особаго» законодательства Финляндіи. Всякому, хотя бы немного знакомому съ дѣломъ законодательства, извѣстно громадное значеніе законодательнаго текста. Небольшое на видъ измѣненіе его способно измѣнить весь его смыслъ. Каждое слово законопроекта подвергается обсужденію законодательными собраніями, иногда отдѣльныя выраженія возбуждаютъ оживленныя пренія. Въ странахъ съ представительнымъ образомъ правленія принято къ непремѣнному руководству, чтобы законъ утверждался въ той именно редакціи, которая принята народными представителями. На тѣхъ или иныхъ выраженіяхъ закона утвержденнаго зиждется и его послѣдующее толкованіе.

При такомъ значеніи подлиннаго текста закона понятно, что, когда какой либо актъ имѣетъ быть изданъ на различныхъ языкахъ (напр. при международныхъ договорахъ), то одна изъ редакцій признается основною и на основаніи ея, въ подлежащихъ случаяхъ, разрѣшаются могущія возникать недоразумѣнія.

По отношенію къ узаконеніямъ, издаваемымъ для Финляндіи въ «особомъ» порядкѣ, существуетъ полная неопредѣленность. Съ одной стороны слѣдуетъ какъ будто прійти къ выводу, что въ силу мѣстныхъ правилъ языкомъ законодательства въ краѣ надлежитъ признавать на равныхъ основаніяхъ языки шведскій и финскій, на которыхъ вырабатываются проекты законовъ Сенатомъ и Сеймомъ; съ другой же стороны Высочайшая санкція дается тексту русскому; по сеймовому уставу законною признается редакція, принятая земскими чинами и утвержденная Монархомъ; изъ правилъ 20 Апрѣля 1906 года можно вывести заключеніе, что русскій текстъ, подносимый къ Высочайшему утвержденію, является не подлиннымъ закономъ, а только переводомъ.

Все это, вмѣстѣ взятое, создаетъ такую путаницу, которая должна быть устранена, причемъ необходимо ясно постановить,

какой именно текстъ, финскій, шведскій или русскій, имѣетъ считаться закономъ. Отвѣтъ на подобнаго рода вопросъ можетъ быть только одинъ—въ пользу текста русскаго.

Законъ воспріемлетъ силу лишь съ момента утвержденія его Верховною Властью. Лишь текстъ, ею утвержденный, и можетъ почитаться закономъ. Невозможно допустить, чтобы Верховная Власть утверждала какой то переводъ, хотя бы изготовляемый присяжными переводчиками, и была лишена возможности войти въ сознательную оцѣнку подносимаго на ея благовоззрѣніе проекта. Далѣе, законы, изданные по Финляндіи, могутъ нерѣдко касаться и остальныхъ русско-подданныхъ, имѣющихъ какія либо отношенія къ краю. Финляндскіе законы уже и теперь признаются составною частью законодательства Имперіи и включаются въ полное собраніе законовъ. Уже и теперь въ Финляндіи дѣйствуютъ многіе имперскіе законы, издаваемые на языкѣ государственномъ. Если же усилится законодательная дѣятельность Россіи по вопросамъ, имѣющимъ значеніе для всей Имперіи со включеніемъ Великаго Княжества, то роль русскаго законодательства въ краѣ еще возрастетъ, неудобства же отъ параллельнаго существованія законовъ на разныхъ языкахъ сдѣлаются весьма ощутительными. Наконецъ, правильное согласованіе мѣстныхъ законовъ съ законами общими и осуществленіе со стороны властей Имперіи необходимаго надзора за «особымъ» законодательствомъ Финляндіи также вызываетъ потребность въ изданіи мѣстныхъ законовъ на русскомъ языкѣ. Наконецъ, не лишены значенія и неточности, которыя до сего времени замѣчались иногда при сличеніи шведскаго и финскаго текстовъ законовъ съ русскимъ, причемъ разные тексты получали подчасъ и разную окраску.

Принятіе предлагаемой мѣры не должно, вмѣстѣ съ тѣмъ, вызывать затрудненій даже для той части населенія Финляндіи, которая незнакома съ русскою рѣчью, ибо Финляндскій Сенатъ будетъ имѣть полную возможность переводить на туземныя нарѣчія воспослѣдовавшіе на государственномъ языкѣ законы, пользуясь для того имѣющимся уже нынѣ при Сенатѣ штатомъ переводчиковъ.

Другой также весьма серьезный вопросъ касается порядка обнародованія законовъ въ Финляндіи. Въ Имперіи законы обнародываются путемъ припечатанія ихъ, распоряженіемъ Правительствующаго Сената, въ собраніи узаконеній и распоряженій Правительства, въ Финляндіи же вполнѣ твердо установленнаго порядка въ семъ отношеніи не существуетъ. Нормальнымъ порядкомъ вообще признается припечатаніе соотвѣтственнаго закона, распоряженіемъ Императорскаго Финляндскаго Сената, въ сборникѣ постановленій Великаго Княжества, но этотъ порядокъ не единственный. Такъ, многіе международные

акты вовсе не были распубликованы въ краѣ, однако обязательность ихъ для населенія края не возбуждала никогда сомнѣній; то же самое можно сказать о нѣкоторыхъ узаконеніяхъ, касающихся вооруженныхъ силъ, православной Церкви и даже гражданскаго управленія, напримѣръ русскихъ учебныхъ заведеній въ Финляндіи, мѣстныхъ отдѣленій Государственнаго Банка и т. п. Тѣмъ не менѣе, въ послѣднее время въ Великомъ Княжествѣ стали раздаваться голоса, требующія признанія силы закона лишь за тѣми постановленіями, которыя обнародованы мѣстнымъ Сенатомъ. Основываясь, между прочимъ, на этомъ соображеніи, финляндцы оспариваютъ обязательность для нихъ основныхъ государственныхъ законовъ и не желаютъ съ ними считаться. Особую же остроту данный вопросъ получилъ вслѣдствіе возбуждавшихся Сенатомъ затрудненій, или даже отказа Сената въ обнародованіи нѣкоторыхъ неугодныхъ ему, хотя законнымъ порядкомъ утвержденныхъ законовъ и распоряженій подлежащихъ властей (законы 3 Февраля 1899 г., 7 Іюня 1900 г., 29 Іюня 1901 г.; описаніе районовъ крѣпостей Свеаборга и Выборга). Слѣдуетъ предвидѣть и въ будущемъ подобнаго рода обструкцію. Россія съ нею никоимъ образомъ не можетъ примириться, а потому необходимо установить нынѣ же такой порядокъ обнародованія законовъ по Финляндіи, который во первыхъ былъ бы единообразнымъ съ порядкомъ, дѣйствующимъ во всей Имперіи, а во вторыхъ устранилъ бы возможность сказанныхъ затрудненій.

Наиболѣе отвѣчающимъ всѣмъ означеннымъ требованіямъ порядкомъ было бы установленіе одного общаго способа распубликованія законовъ какъ въ Имперіи, такъ и въ Великомъ Княжествѣ, путемъ припечатанія всѣхъ вообще постановленій, имѣющихъ силу закона, въ собраніи узаконеній и распоряженій Правительства и разсылки этого собранія въ присутственныя мѣста и должностнымъ лицамъ Великаго Княжества на тѣхъ же основаніяхъ, какъ по Имперіи. Затрудненій отъ принятія подобнаго порядка не могло бы возникнуть, выгоды же его очевидны. Стоитъ лишь упомянуть о томъ, что законъ воспринималъ бы силу одновременно на всемъ протяженіи Имперіи, что населеніе Россіи получило бы возможность ознакомиться съ постановленіями, дѣйствующими въ Финляндіи, наконецъ, что Правительствующій Сенатъ получилъ бы возможнымъ осуществить и по отношенію къ «особому» законодательству, составляющему, какъ уже упомянуто выше, часть законодательства государственнаго, возложенную на него (учр. Сенат. ст. 2^{3}_{-}, по прод. 1906 г.) обязанность по провѣркѣ формальной правильности изданія законовъ.

Въ случаѣ одобренія изложенныхъ предположеній, они должны были бы также получить утвержденіе въ законодательномъ порядкѣ.

Изложенныя соображенія, въ окончательномъ выводѣ, сводятся къ слѣдующему:

1) Постановленія особаго законодательства (зак. осн. ст. 2) издаются на государственномъ языкѣ.

2) Постановленія, изданныя въ порядкѣ какъ общаго, такъ и особаго законодательства, обнародываются по Финляндіи на тѣхъ же основаніяхъ, какъ и по прочимъ частямъ Имперіи, Правительствующимъ Сенатомъ.

Библіотека
Института Ленина
при Ц.К. Р.К.П. (б.)